

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios**

Processo nº 3200.129927.2022.

Interessado: DIRETORIA DE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO - SEMINFRA.

Assunto: SERVIÇOS DE PROTEÇÃO DE ENCOSTAS, NA CIDADE DE MACEIÓ, COM TECNOLOGIA DE "GEOMANTA".

Parecer nº 35/2023/JCBF/PLCC/PGM

EMENTA: SEMINFRA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ANÁLISE DE MINUTA DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO. LEI Nº 8.666/1993.

I – Contratação de empresa de engenharia para execução das obras de proteção de taludes e barreiras com revestimento em geocomposto de PVC, com cobertura de proteção mecânica executada em chapisco jateado de cimento e areia, no traço 1:3, para a prevenção de erosão, incluindo preparação, limpeza, remoção e destinação final dos entulhos, com fornecimento de materiais e disponibilização de equipamentos e mão de obra necessária a perfeita execução dos serviços;

II – Competência da PLCC/PGM para a análise das minutas do edital e termo de contrato e ressalvas quanto aos aspectos técnicos e econômicos;

III – Premissas gerais para a contratação de obras e serviços de engenharia: requisitos formais; estudos técnicos preliminares, projeto básico e licenciamento ambiental; orçamento e BDI; compatibilidade orçamentária; qualificação econômico-financeira; necessidade de parcelar o objeto; projeto executivo; autorização motivada para a contratação; designação da comissão de licitação;

III – Análise do edital: modalidade licitatória: pregão eletrônico; tipo de licitação: menor preço global; regime de execução: empreitada por preço global;

IV – Atendimento aos requisitos legais. Possibilidade condicionada à observância dos termos deste parecer (art. 69, §3o, LOPGM).

1. RELATÓRIO.

Tratam os presentes autos de processo administrativo, instaurado pelo Diretor de Obras de Implantação da SEMINFRA, Sr. Eduardo Lamenha Gomes de Barros Montenegro, por intermédio de Memorando 140/2022, datado de 28 de dezembro de 2022, com vistas à realização de licitação para a contratação de empresa de engenharia para execução das obras de proteção de taludes e barreiras com revestimento em geocomposto de PVC, com cobertura de proteção mecânica executada em chapisco jateado de cimento e areia, no traço 1:3, para a prevenção de erosão, incluindo preparação, limpeza, remoção e destinação final dos entulhos, com fornecimento de materiais e disponibilização de equipamentos e mão de obra necessária a perfeita execução dos serviços, nos bairros de Ipioca, Garça Torta e Riacho Doce, Complexo do Benedito Bentes, Complexo da Chã da Jaqueira e Complexo Vale do Reginaldo, em Maceió/AL.

Inicialmente, destaco que os autos foram encaminhados em um volume, por meio do SUPe com 172 (cento e setenta e duas) páginas contendo diversos documentos descritos e numerados ao longo do parecer, que merecem destaque:

a) Memorando nº 140/2022 – DIRETORIA DE OBRAS DE IMPLANTAÇÃO (fls. 03-05);

PLCC/PGM

plcc@pgm.maceio.al.gov.br

(82) 3312-5180



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- b) Despacho Autorizativo do Secretário Municipal de Infraestrutura (fls. 07);
- c) Estudos Técnicos Preliminares – ETP (fls. 09-17);
- d) Diagnóstico da Encostas para Aplicação de Geomanta (fls. 19-30);
- e) Termo de Referência (fls. 32-49);
- f) Planilha Orçamentária (fls. 51-53);
- g) Curva ABC (fls. 54-55);
- h) Composição de Preços Unitários (fls. 56-59);
- i) Composição de BDI (fls. 60-61);
- j) Tabela de Encargos Sociais (fls. 62)
- k) ART (fls. 63-64);
- l) Dotação Orçamentária (fls. 68);
- m) Despacho da Assessoria Técnica da SEMINFRA (fls. 70-72);
- n) Despacho Motivado do Gestor (fls. 73-74);
- o) Despacho de indicação da Comissão Permanente de Licitação da ARSER (fls. 79-80);
- p) Documentação Pregoeiros (fls. 82-86);
- q) Termo de Referência pela ARSER (fls. 87-109);
- r) Consulta Pública realizada pela ARSER (fls. 110-111);
- s) Minuta de Edital e seus anexos (fls. 113-166);
- t) Despacho da Diretoria de Licitações e Contratos da ARSER (fls. 168-170);
- u) Despacho de encaminhamento a PGM (fls. 171-172);

Eis o relatório, em síntese.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO.

2.1. DA COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE E RESSALVA QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS.

Os autos foram enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8666/1993, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014 – LOPGM), que atribuiu no seu art. 50 como de responsabilidade da Procuradoria especializada de licitações, contratos e convênios a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros, **inclusive em casos de obras e serviços de engenharia**.

É preciso ressaltar, desde logo, que a Procuradoria-Geral do Município não emite opinião em relação às necessidades técnicas, tais aspectos fogem do campo de conhecimento do profissional de direito.

Quantitativo e justificativa em relação ao planejamento são assuntos que dizem respeito única e exclusivamente ao gestor da pasta e a sua equipe, inclusive quanto à definição do objeto a ser contrato e da modalidade licitatória a ser escolhida, sendo este parecer meramente opinativo. As decisões sobre a conveniência e da oportunidade da contratação cabem, sempre, ao gestor.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

À assessoria jurídica compete apenas zelar pelo controle da legalidade e alertar aos gestores em relação às implicações que um ato lesivo ao erário pode ocasionar (responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa, penal, inclusive com tipificação específica na lei de licitações e administrativa).

Não é demais lembrar que, segundo o art. 1º da LOPGM, esta Assessoria jurídica tem como finalidade “preservação dos interesses públicos, o resguardo e o controle da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e demais princípios da Administração Pública” no Município de Maceió!

Apesar de não ser de responsabilidade desta Procuradoria, a estimativa do preço é aspecto fundamental do processo de contratação pública e, por isso mesmo, deve – ou deveria – demandar redobrada atenção dos agentes envolvidos, visando evitar problemas como sobrepreço e ato antieconômico, causando prejuízos ao interesse público com danos ao erário.

Registre-se que o caso em tela é ainda mais delicado, tendo em vista a total ausência de conhecimentos técnicos sobre o objeto da contratação, o que acabou por gerar uma série de declarações sobre as questões técnicas (obras e serviços de engenharia) que, por serem oriundas de servidores públicos, possuem fé pública (interpretação que se extrai do art. 19, II, da Constituição da República e do art. 147, III, da Lei Municipal nº 4.973/2000), responsabilizando-se, por elas, apenas o seu emissor.

Neste ponto convém trazer a lume que a Resolução nº 1.116, de 26 de abril de 2019, estabeleceu que as “obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia, que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, são serviços técnicos especializados” (art. 1º).

Logo, “as obras são assim caracterizadas em função da complexidade e da multiprofissionalidade dos conhecimentos técnicos exigidos para o desenvolvimento do empreendimento, sua qualidade e segurança, por envolver risco à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, e por demandar uma interação de concepção físico-financeira que determinará a otimização de custos e prazos, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições” (§2º, art. 1º).

Outrossim, tendo em vista que a autoridade administrativa responsável detalhou o objeto da contratação, e em razão dos vetores que norteiam a Administração Pública, entre os quais a presunção da boa-fé, da veracidade das informações prestadas por seus agentes e a fé pública dos atos administrativos, esta Assessoria Jurídica vem se pronunciar amparada nestas informações e estimativas prestadas nos autos sob análise.

Feita tais ressalvas, passemos à análise mais detalhada do procedimento.

2.2. DOS REQUISITOS FORMAIS.

De início, verifica-se que houve requisição do objeto com a justificativa do quantitativo necessário, através de estudos e justificativa quanto à necessidade da referida contratação, conforme se verifica nas fls. 03-05.

Nos termos do caput do art. 38 da LGL supracitado, para sua regularidade, o processo administrativo licitatório deve observar os seguintes requisitos, entre outros que serão destacados adiante:

ITEM	SITUAÇÃO
PLCC/PGM plcc@pgm.maceio.al.gov.br (82) 3312-5180	



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Autuação do processo, nos termos do artigo 38, caput, da Lei nº 8.666/93	Atendido
Indicação sucinta do objeto	Atendido
Fonte dos Recursos	Não Atendido

2.3. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES, PROJETO BÁSICO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Toda materialização de uma contratação pública começa com uma concepção na qual se considerem todas as variáveis envolvidas – *comparação com alternativas de investimento, viabilidade técnica e econômica, estimativas de custos, recursos disponíveis e elaboração de anteprojetos*. Com respostas positivas nessa fase inicial, então, a Administração Pública avança rumo a estudos mais detalhados, a exemplo do Projeto Básico, a fim de definir de maneira precisa, suficiente e clara os parâmetros da contratação.

Assim, é o que dispõe a Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - Projeto Básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver Projeto Básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

Adentrando no tema, o Tribunal de Contas da União (TCU)¹ exige autuação da manifestação expressa por parte da equipe técnica responsável acerca dos estudos técnicos preliminares citados, restando atestada a sua existência e informando o lugar onde arquivados, com indicação do número do processo e das folhas em que autuados, e à disposição para eventuais consultas dos controles interno e externo. É a etapa prévia e obrigatória à elaboração do projeto².

Vale ressaltar que a inexistência de estudos técnicos adequados que subsidiem a análise da viabilidade econômica do projeto configura irregularidade, afrontando a lei e a reiterada jurisprudência do TCU³.

¹ Acórdão TCU 2206/2008 – Plenário, Acórdão TCU 2242/2008 – Plenário, Acórdão TCU 3086/2008 – Plenário, Acórdão TCU 1463/2010 – Plenário.

² CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU, 4ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2018.

³ Acórdão nº 2786/2017-TCU-Plenário; Acórdão nº 2723/2017-TCU-Plenário; Acórdão nº 2131/2017-TCU-Plenário, Acórdão nº 2089/2017-TCU-Plenário; Acórdão nº 2008/2017-TCU-Plenário, dentre outros



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Ainda sobre o Projeto Básico, o TCU entende que o este deve ser mantido durante toda a execução do contrato, não podendo realizar alterações substanciais que venham a modificar o projeto inicialmente contratado, conforme se observa abaixo:

SÚMULA TCU Nº 261: Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de Projeto Básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de Projeto Básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

No que respeita à elaboração do Projeto Básico, exatamente pelas características ímpares de cada contratação, exige-se extrema cautela quanto à caracterização do objeto a ser executado, tanto sob o aspecto técnico, quanto sob o aspecto econômico. O art. 2º da Resolução nº 361/1991 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) esclarece que Projeto Básico *“é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento”*.

A Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) também exemplifica alguns dos requisitos que deverão ser observados na elaboração do Projeto Básico: segurança; funcionalidade e adequação ao interesse público; economia na execução, conservação e operação; possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e impacto ambiental.

A questão ambiental, aliás, vem ganhando relevo nos últimos anos, principalmente em função de uma maior conscientização da sociedade acerca da necessidade inadiável de se conciliarem desenvolvimento, evolução tecnológica e meio ambiente. Sendo assim, portanto, quando exigíveis, nos termos da Lei Federal nº 6.938/1981 e das Resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997 do CONAMA, as licenças ambientais são elementos indispensáveis para a perfeita definição do Projeto Básico, tanto que sua ausência é indício de irregularidade grave no empreendimento.

Neste sentido, é necessária manifestação expressa por parte da equipe técnica responsável acerca da exigência ou não de licenças ambientais para a execução do objeto licitado, de acordo com os termos da Lei Federal nº 6.938/1981 e das Resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997 do CONAMA e jurisprudência do TCU⁴. (CONDICIONANTE)

Vale lembrar que “ao gestor não é dado se abster de obrigação prevista em lei mediante escusa baseada em convicção própria de que não haveria impacto significativo ao meio ambiente” (Acórdão nº 1229/2017-TCU-Plenário).

Ainda no contexto dos estudos de viabilidade ambiental também não deve ser esquecida a eventual necessidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme disposição na Lei 10.257/2001 – que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, e assim preceitua:

⁴ Acórdão TCU 516/2003 – Plenário, Acórdão 2.352/2006 TCU – Plenário, Acórdão TCU 865/2006 – Plenário, Acórdão TCU 1772/2006 – Plenário.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Frise-se, ainda, que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA).

A elaboração do Projeto Básico, por outro lado, exige profissional habilitado para a tarefa de acordo com a Lei Federal nº 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, devendo a caracterização do vínculo existente entre os autores do Projeto Básico (contratados ou pertencentes ao quadro da Administração) e o contratante ser feita através de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), instituída pela Lei Federal nº 6.496/1977.

A ART é um instrumento indispensável para definições de responsabilidades no âmbito penal, civil e administrativo. Levando em consideração que cada sistema e subsistema da obra (ou serviço) podem ensejar responsabilidades técnicas de profissionais distintas, a precisa definição subjetiva do agente legalmente incumbido de determinado encargo por meio de registro próprio, tanto colabora para a perfeição do objeto a ser executado, quanto possibilita uma avaliação mais precisa de culpa por eventual contratempo durante e após o término dos serviços.

No caso de obras e serviços executados por órgãos públicos, é compulsório o recolhimento da ART, inclusive no que concerne ao fiscal do contrato, nos termos da Resolução-Confea nº 218/73. A ART pode ser expedida pelo CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou pelo CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), conforme as atribuições de cada profissional. No âmbito do CAU, o documento delimitador de responsabilidades denomina-se “Registro de Responsabilidade Técnica – RRT”, nos termos da Lei nº 12.378/2010.

Registre-se a Lei Federal nº 12.378/2010 que regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAU’s; e dá outras providências, separando esta categoria dos engenheiros civis e agrônomos, e criando o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, que para os fins licitatórios, possuem o mesmo valor e eficácia.

Assim, é necessário a assinatura dos responsáveis por cada etapa do Projeto Básico (cadernos de especificações, de encargos, plantas, orçamentos etc.), como forma de evidenciar autorias e atribuir responsabilidades. Os responsáveis pela elaboração e aprovação de Projeto Básico inadequado e sem assinatura ou identificação do responsável técnico devem ser sancionados. Neste sentido, a Súmula 260 do TCU:

“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”

Ainda, toda a documentação técnica relativa ao objeto licitado, inclusive a consistente nos estudos técnicos preliminares referidos no art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993, deve ser rubricada e assinada



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

pelo agente público responsável pelo seu teor, identificado através de nome, cargo/emprego/função, lotação, nº de matrícula funcional e nº de registro no CREA.

Acórdão 2546/2008. Os responsáveis pela elaboração e aprovação de projeto básico inadequado e sem assinatura ou identificação do responsável técnico devem ser sancionados.

Mesmo que seja elaborado por profissional habilitado conforme a Lei Federal nº 5.194/1966, o Projeto Básico precisa ser **aprovado pela autoridade competente**, figura distinta dos responsáveis técnicos pela sua elaboração, com o objetivo principal de identificar e validar o interesse público em nome da Administração, depois de sanadas quaisquer dúvidas junto aos projetistas, inclusive quanto à sua atualização, conforme a disposição legal mencionada e precedente da jurisprudência do TCU.

Vale salientar que a aprovação do Projeto Básico e demais documentos técnicos pela autoridade competente pode se dar através de despacho nos autos, evitando a carimbação e assinatura de todas as suas páginas. Tal recomendação é feita com base no princípio da eficiência, norteador de toda a Administração Pública e previsto expressamente pela Constituição Federal (art. 37, *caput*).

Arrematamos o tema indicando de forma estrutural os requisitos a serem observados:

ITEM	SITUAÇÃO
Manifestação expressa, por parte da equipe técnica responsável pelo empreendimento, acerca dos estudos técnicos preliminares, restando atestada a sua existência e informado o lugar onde arquivado, com indicação do nº do processo administrativo e das folhas em que autuados, e à disposição para eventuais consultas dos órgãos de controle interno e externo.	Atendido
Seja o Projeto Básico expressamente aprovado pelo Secretário Municipal, depois de sanadas quaisquer dúvidas junto à equipe técnica responsável pelo empreendimento, inclusive quanto à sua atualidade.	Atendido
Seja toda a documentação técnica relativa ao objeto licitado, inclusive a consistente nos estudos técnicos preliminares referidos no art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993, rubricada e assinada pelo agente público responsável pelo seu teor, identificado através de nome, cargo/emprego/função, lotação, nº de matrícula funcional e nº de registro no CREA/CAU.	Atendido
Declaração de conformidade do Projeto Básico apresentado com a OT IBR 01/2006 emanada do IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas que estabelece Orientações Técnicas, visando uniformizar o entendimento da legislação e práticas pertinentes à Auditoria de Obras Públicas.	Atendido
Sejam autuadas as Anotações/Registros de Responsabilidade Técnica (ARTs ou RRTs) expedidas pelos Conselhos regionais competentes (CREA/AL ou CAU/AL), em função da documentação técnica elaborada e autuada, inclusive plantas, especificações técnicas, orçamento-base, planilha orçamentária básica, composição do BDI, planilha orçamentária de custo, planilha da Curva ABC, cronograma físico-financeiro, composições de custos unitários, entre outras peças técnicas pertinentes ao orçamento de referência do empreendimento	Atendido
Seja autuada ART/RRT ATUALIZADA, expedido pelo CREA/CAU, em nome do Profissional responsável pela elaboração do Projeto Básico autuado, juntamente com sua verificação de autenticidade.	Atendido
Sejam autuadas as licenças ambientais exigíveis nesta fase (Projeto Básico) para a execução do objeto licitado, de acordo com os termos da Lei Federal nº 6.938/1981 e das Resoluções do CONAMA (em especial, 001/1986 e 237/1997), OU atesto expresso, por parte da equipe técnica responsável pelo empreendimento, da sua não exigência nesta fase ou em qualquer outro momento.	Não atendido
Seja elaborado o EIV (Estudo de impacto de Vizinhança) no caso de serem empreendimentos ou atividades privadas ou públicas definidos por lei municipal que dependam do estudo prévio para a obtenção de licenças ou autorizações (art. 36 da Lei 10.257/2001), OU atesto expresso, por parte da equipe técnica responsável, da sua não exigência por não se enquadrar nas hipóteses definidas na lei municipal	Não atendido



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Conforme demonstrado acima, os requisitos inerentes ao projeto executivo, projeto básico e licença ambiental, para serem atendidos em inteireza, devem ser integrados pelos itens indicados como **“não atendido”** ou **“atendido em parte” (CONDICIONANTE)**.

Frise-se, contudo, que os apontamentos acima apresentados, bem como sobre os demais documentos técnicos constantes nos autos, têm caráter **acautelatório**, porquanto relacionada a aspecto técnico que foge ao domínio do Direito, a exemplo do que dispõe o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU⁵.

2.4. DO ORÇAMENTO E DO BDI (BENEFÍCIOS/BONIFICAÇÕES E DESPESAS INDIRETAS).

Quanto ao orçamento detalhado em planilha, deve ele traduzir em termos quantitativos e financeiros os serviços que serão contratados, vindo a funcionar como parâmetro para a aceitabilidade dos preços global e unitários, bem como referência para elaboração e análise das propostas comerciais. Sua qualidade está vinculada à existência de um bom Projeto Básico de engenharia, elaborado por profissional competente; à quantificação precisa dos serviços a serem executados e à utilização de preços de insumos confiáveis.

A referência de preços para obras e serviços de engenharia no Município de Maceió não possui regulamentação legal, ao contrário da União e do Estado de Alagoas, sendo utilizados os preços constantes das planilhas referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, da Caixa Econômica Federal; do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO2, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; e do Orçamento de Obras de Sergipe – ORSE, do Estado de Sergipe, **exclusivamente ou em conjunto, a depender das características do objeto licitado**. Alternativamente, é possível a utilização de tabelas específicas de órgãos públicos especializados⁶.

Convém ressaltar que, tratando-se de obra pública com recursos federais, a regra geral é a utilização dos paradigmas constantes nos sistemas referenciais oficiais da administração pública (Acórdão nº 1923/2016-TCU-Plenário). Neste sentido, o Decreto Federal 7.983/2013 estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

A exigência da composição de todos os custos unitários dos serviços do orçamento reside no detalhamento de todos os parâmetros utilizados para o cálculo dos custos do empreendimento: valor dos insumos, coeficientes de produtividade e encargos sociais. Se não for possível encontrar o custo de determinado insumo ou serviço em planilha referencial, deve-se, para a nova composição, solicitar propostas junto a fornecedores, a fim de juntá-las aos autos.

Deve-se, entretanto, evitar consultas prévias de preços de mercado junto a empresas que poderão participar do certame, com evidente prejuízo ao princípio constitucional da isonomia, previsto no art. 3º da

⁵ “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

⁶ Acórdão n. 28/2013-TCU-Plenário; Acórdão n. 2307/2017-TCU-Plenário.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Lei Federal nº 8.666/1993, o qual assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes, prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Com base nos entendimentos de repetidos julgados, sugere-se um roteiro prático para o balizamento dos preços das licitações. Logo, o gestor deve tomar as seguintes precauções, nessa ordem⁷:

- a) adoção de preço referencial do SINAPI ou do SICRO-2 no caso de obras rodoviárias ou ferroviárias. O SICRO-2 também deve ser preferencialmente utilizado para paradigmas nos serviços de terraplanagem em obras que exijam grandes movimentações de terra, pela similaridade de conceitos no que se refere à Engenharia de Custos;
- b) subsidiariamente, se ausente referencial no SINAPI/SICRO ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, a utilização de preços de outros sistemas aprovados pela Administração Pública, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica;
- c) subsidiariamente, a utilização de publicações especializadas do mercado editorial na construção civil (Revista Construção - Mercado, da Editora PINI, por exemplo);
- d) pesquisa de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/ fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

Quando da utilização de dados contidos em pesquisa de mercado realizada e autuada, não é possível realizar consultas de preços junto a empresas que possam participar do certame e devem ser adotados os menores preços cotados, não sua média ou mediana.

As especificidades locais ou de projeto adotadas nas composições de custo unitário precisam ter sua pertinência demonstrada por meio de relatório técnico elaborado por profissional habilitado, conforme se observa na Súmula nº 258/2010 do TCU:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

Por outro lado, sendo necessária a realização de ajustes nos custos unitários constantes em planilha referencial, em função das peculiaridades do empreendimento, imprescindível se autue o registro de cada um desses ajustes, acompanhado das respectivas justificativas técnicas, de maneira a permitir, inclusive, a responsabilização do profissional encarregado da elaboração do orçamento detalhado.

A contratação de serviços por preços superiores às referências legais (Sinapi e Sicro) deve ser, à vista das disposições contidas nas recentes leis de diretrizes orçamentárias, justificada por relatório técnico circunstanciado aprovado pela autoridade competente. Em exame de Prestação de Contas da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), relativa ao exercício de 2007, constatou-se, dentre outras irregularidades, superfaturamento em contrato decorrente de dispensa de licitação para execução de remanescente de obra de construção de linha de transmissão, evidenciado pela discrepância do valor de alguns itens com os referenciais legais (Sinapi e Sicro). Em sua defesa, alegaram os responsáveis a complexidade da execução de remanescente de obra e que as recentes LDOs preveem, em casos especiais, a adoção de preços superiores aos referenciais. Realizado o contraditório, a relatora registrou que "os responsáveis não trouxeram aos autos elementos que demonstrassem o impacto de suas alegações nas composições de custos unitários, e nem explicaram o porquê de a maioria dos itens estar em consonância com a referência legal, já que existiriam as alegadas dificuldades". Nesse sentido, rejeitou as alegações dos responsáveis, assentando que, embora seja excepcionalmente autorizada a contratação de serviços por preços superiores à referência legal, "a lei [Lei 11.439/2006 - LDO 2007] é clara ao condicionar essa situação excepcional à existência de relatório técnico circunstanciado aprovado pela autoridade competente". Assim, diante da inexistência nos autos de qualquer relatório que justificasse a excepcionalidade alegada, com a demonstração cabal de que os preços adotados estavam compatíveis com os de mercado, entendeu a relatora que os responsáveis não lograram justificar o superfaturamento apontado. O Tribunal, ao acolher a proposta da relatora, julgou as contas dos responsáveis irregulares, imputando-lhes o débito apurado,

⁷ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU, 4ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2018, p. 631-632.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

solidariamente com a empresa executora do contrato, e aplicando-lhes multas individuais. (Acórdão 3936/2013-Segunda Câmara, TC 017.952/2008-7, relatora Ministra Ana Arraes, 9.7.2013)

Ainda sobre as Planilhas Orçamentárias, a jurisprudência do TCU traz os seguintes requisitos a serem atendidos:

- *Contenham a descrição clara dos serviços e materiais;*
- *Permitam comprovar que os serviços descritos nos respectivos itens correspondem àqueles que serão aplicados no empreendimento, pelo exame da composição unitária dos insumos (materiais, mão-de-obra, equipamentos, produtividade de equipamentos, encargos, etc);*
- *Sejam analíticas (independentemente do regime de execução);*
- *Contenham a discriminação total dos serviços, sem percentuais e sem unidades tipo “gl”, “vb”, “%” ou “cj”, (ou estas reduzidas a valores de menor significância);*
- *Contenham os quantitativos dos serviços (propriamente avaliados);*
- *Contenham os preços unitários discriminados, em campos próprios, em custos diretos, BDI e encargos sociais;*
- *Contenham os preços totais discriminados, em campos próprios, em custos diretos, BDI e encargos sociais;*
- *Contenham a previsão de BDI (%) em campo próprio;*
- *Contenham a previsão de encargos sociais (%) em campo próprio;*
- *Prevejam os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização como custo direto (não considerar na composição do BDI);*
- *Prevejam item específico e analítico para Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização (sem percentuais ou valores globais);*
- *Não considerem as parcelas de IRPJ e CSLL integrantes do custo direto, nem do cálculo do BDI;*
- *Sejam elaboradas por agente público habilitado e capacitado, identificado através de nome, cargo/emprego/função, lotação, nº de matrícula funcional e o nº de registro no CREA, além de assinatura.⁸*

Deve-se ver, porém, que a verificação apenas da composição do custo dos serviços não é suficiente, sendo necessária a análise detalhada da composição do BDI a ser incluído no orçamento. Não é razoável a definição de um percentual de BDI sem que se tenha conhecimento da sua composição e dos respectivos valores.

Deste modo, a composição do BDI deve constar tão-somente as seguintes despesas: *a) taxa de rateio da Administração central; b) percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística, que oneram o contratado; c) taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; d) taxa de lucro.*

As despesas relativas a Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização deverão ser incluídas na Planilha Orçamentária como custo direto, salvo em condições excepcionais devidamente justificadas.⁹

Há ainda jurisprudência do TCU acerca da taxa e da composição do BDI, principalmente o Acórdão TCU 2622/2013-Plenário, 25/09/2013, que tem como relatório o resultado das atividades desenvolvidas pelo grupo de trabalho constituído, por força do Acórdão TCU 2369/2011-Plenário, com o objetivo de efetuar a análise pormenorizada dos parâmetros que vêm sendo adotados por esta Corte de Contas para definição de valores de referência para as taxas de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI das obras

⁸ Acórdão TCU 618/2006 – Plenário, Acórdão TCU 267/2003 – Plenário, Acórdão TCU nº 1087/2007 – Plenário, Acórdão TCU 1387/2006 – Plenário.

⁹ Acórdão TCU 595/2006 – Plenário, Acórdão TCU 1591/2008 – Plenário.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

públicas, em especial no concerne ao exame da adequabilidade dos percentuais sugeridos em dois julgados deste Tribunal (Acórdãos nºs. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário), com base em critérios contábeis e estatísticos e na verificação da representatividade das amostras selecionadas.

Nestes casos, **a equipe técnica responsável deve manifestar-se acerca da desnecessidade, no caso concreto, da adoção de percentual de BDI diferenciado** e reduzido para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global, sob pena da necessidade da sua adoção, conforme súmula nº 253/2010 do TCU:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômico de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

Em seguida, chama-se “Curva ABC” o método utilizado para separação e visualização dos serviços – ou insumos – materialmente mais relevantes da empreitada¹². Por meio de ordenação simples em planilha, faz-se possível conhecer, dentre centenas de itens, quais são os que têm maior impacto no custo do empreendimento. Os itens mais relevantes do orçamento tendem a seguir o Princípio de Pareto¹⁰; 20% dos serviços (ou insumos) correspondem a 80% dos custos da obra.

28. A Curva ABC, como se sabe, é metodologia internacionalmente aceita que permite identificar quais itens de uma planilha orçamentária, por exemplo, merecem atenção e tratamento especiais tendo em vista sua importância relativa num determinado projeto. É uma ferramenta de grande utilidade nas áreas industrial e comercial e importante meio de se estabelecer a prioridade relativamente aos itens mais ou menos importantes em uma atividade produtiva. 29. A confecção da Curva ABC trouxe segurança, critério e testou a razoabilidade dos preços contratados, tendo havido agrupamento prévio de itens referentes a serviços semelhantes, a fim de identificar o efetivo peso de cada serviço no total do contrato (Acórdão n. 394/2007- TCU – Plenário).

Existem situações, contudo, em que, além do estudo dos serviços inscritos na Curva ABC, há de se atentar para os insumos de custos mais relevantes, que integram as composições de custo unitário. É sempre exigível do orçamentista que promova um estudo da chamada “Curva ABC de insumos” para averiguar a aderência dos materiais mais relevantes em termos de custo de obra, para observar-lhes a justeza dos preços. Tal situação decorre do reconhecimento de que tanto o SICRO quanto o SINAPI realizam pesquisas unicamente nas capitais e que nem sempre avaliam os preços de absolutamente todos os insumos, utilizando de parametrizações e extrapolações nos termos especificados nos sistemas.

Diante de tal limitação, pode ocorrer, principalmente longe dos grandes centros urbanos, de alguns preços oficiais se descolarem relevantemente da prática de mercado local. Quando isso for constatado, deve-se motivadamente adaptar as composições oficiais para corrigir-lhes tal distorção, adotando o preço do orçamento pesquisado (Acórdão nº 157/2019 do Plenário do TCU).

Arrematamos o tema indicando de forma estrutural os requisitos que devem ser observados:

ITEM	SITUAÇÃO
------	----------

¹⁰ O Princípio de Pareto, ou regra 80/20, é uma tendência que prevê que 80% dos efeitos surgem a partir de apenas 20% das causas, podendo ser aplicado em várias outras relações de causa e efeito.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Planilha orçamentária básica elaborada com observância da metodologia prevista no Decreto Federal nº 7.983/2013 ¹¹	Atendido
Planilha orçamentária de custo. A planilha orçamentária deverá conter as assinaturas do engenheiro responsável pela sua realização, constando a respectiva ART.	Atendido
Declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias quanto à compatibilização dos quantitativos e dos custos constantes das referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do SINAPI ou outro sistema correlato.	Atendido
Sejam registrados nos autos eventuais ajustes realizados nos preços unitários constantes nas planilhas referenciais utilizadas, acompanhados das respectivas justificativas técnicas.	Não Atendido
Detalhamento das planilhas referenciais utilizadas na composição do Orçamento.	Atendido
Planilha da Curva ABC ¹²	Atendido
Cronograma físico-financeiro	Atendido
Seja atuada, pelo Engenheiro responsável técnico pelo empreendimento, a Composição Analítica dos Encargos Sociais – ES planilhados.	Atendido
Seja atuado, por parte da equipe técnica responsável pela elaboração da nova documentação técnica pertinente ao orçamento de referência do empreendimento, atesto expresso acerca da observância da metodologia prevista no Decreto Federal nº 7.983/2013 para a elaboração do orçamento de referência do empreendimento.	Não Atendido
Seja atuado atesto da natureza dos recursos que custearão o empreendimento/serviço: municipal, estadual ou federal? NOTA: não é possível a utilização de dados contidos no ORSE – Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe, sistema de referência de custos específico instituído para o setor, quando utilizado recursos federais na obra/serviço, visto não desenvolvido por órgão ou entidade da administração pública federal, mediante justificativa técnica e aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Não Atendido
Composição detalhada.	Atendido
Detalhamento da composição do BDI, de modo que dele faça parte tão-somente as seguintes despesas: a) taxa de rateio da Administração central; b) percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística, que oneram o contratado; c) taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; d) taxa de lucro. As despesas relativas à Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização deverão ser incluídas na Planilha Orçamentária como custo direto, salvo em condições excepcionais devidamente justificadas	Atendido
Manifestação expressa por parte da equipe técnica responsável acerca da desnecessidade, no caso concreto, da adoção de percentual de BDI diferenciado e reduzido para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global, sob pena da necessidade da sua adoção ¹³ .	Atendido

Conforme demonstrado acima, os requisitos inerentes ao orçamento e BDI, para serem atendidos em inteireza e/ou justificados, devem ser integrados pelos itens indicados como “**não atendido**” ou “**atendido em parte**” (CONDICIONANTE).

2.5. COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

¹¹ Art. 1º Este Decreto estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União. Parágrafo único. Este Decreto tem por finalidade padronizar a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelecer parâmetros para o controle da aplicação dos recursos referidos no caput. Não obstante ser um decreto para utilização quando envolver recursos federais, tendo em vista a ausência de norma municipal a ser aplicada, mesmo no caso de não envolver tais recursos, deve o Município de Maceió adotá-lo como parâmetro.

¹² Corresponde à tabela ou gráfico que demonstra participação percentual de cada componente de custo no valor total da obra. Pode ser elaborada tanto para insumos como para serviços. Em geral, qualquer empreendimento apresenta grupo de insumos ou serviços que em menor percentual representa valor significativo, conforme ilustra a tabela 5.4. Por esse motivo, a elaboração da curva é de extrema importância no estudo do orçamento de uma obra, pois permite a visualização clara dos itens relevantes. Para esses itens, pertencentes ao grupo A, especial atenção deve ser dedicada quanto da análise de custos. (Licitações e contratos. CGU. Mario Vinícius Claussen Spinelli e Vagner de Souza Luciano)

¹³ SÚMULA Nº 253/2010 – TCU: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável ao demais itens.

PLCC/PGM

plcc@pgm.maceio.al.gov.br

(82) 3312-5180



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

À precisa caracterização do empreendimento, deve-se somar a observância do conjunto normativo composto pelo Plano Plurianual – PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, pela Lei Orçamentária Anual – LOA e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, fruto da preocupação do legislador em criar mecanismos que possibilitem a alocação planejada dos recursos públicos e assegurem a efetiva conclusão do empreendimento.

Logo, deve ser observado os seguintes itens:

ITEM	SITUAÇÃO
Seja autuada declaração do setor competente da Secretaria interessada acerca da inserção do empreendimento em projeto cujo produto esteja contemplado nas metas estabelecidas no PPA em vigor, caso o investimento ultrapasse o exercício financeiro (art.167, §1º, CF/88 c/c art.5º, §5º, LRF);	Não Atendido
Seja autuada declaração do Secretário ordenador de despesas acerca da adequação orçamentária e financeira da despesa com a LOA e da sua compatibilidade com o PPA e com a LDO (art.16, II, LRF);	Não Atendido
Seja autuada declaração do setor competente da Secretaria interessada acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para a despesa, depois de descontados os valores para atender aos projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45, LRF).	Não Atendido
Seja autuada, por parte da Coordenação de Finanças e Contabilidade competente, estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, I e §2º, LRF) OU explicação acerca de sua desnecessidade.	Não Atendido

Conforme demonstrado acima, os requisitos mínimos inerentes à compatibilidade orçamentária, para serem atendidos em inteireza, devem ser integrados pelos itens indicados como “**não atendido**” ou “**atendido em parte**” (CONDICIONANTE).

2.6. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.

Com o objetivo de evitar contratos administrativos com empresas sem saúde financeira, a LGL, em seu art. 31, disciplina as possíveis exigências que devem ser realizadas para garantia da execução do contrato. De outra banda, também objetiva impor limites à Administração, uma vez que a adoção de índices abusivos acaba por limitar a concorrência.

Sobre o tema, **Marçal Justen Filho**¹⁴ preconiza que: “A qualificação econômico-financeira não é, no campo das licitações, um conceito absoluto. É relativo ao vulto dos investimentos e despesas necessários à execução da prestação. A qualificação econômico-financeira somente poderá ser apurada em função das necessidades concretas, de cada caso”.

Consoante §5º do art. 31 da Lei n. 8.666/1993:

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Assim, para o regular procedimento do certame, nos termos do artigo supracitado, bem como reiterado pelo **Tribunal de Contas da União** (Acórdão 170/2007 – Plenário; Acórdão 291/2007 – Plenário; Acórdão 2495/2010 – Plenário), é vedada a exigência de índices contábeis não usualmente adotados para a

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Dialética, 2004, p. 451



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação; e a adoção desses índices deve estar devidamente justificada, com base em estudos e levantamentos específicos, no processo administrativo.

No caso dos autos, não foi apresentada qualquer justificativa para as exigências de qualificação econômico-financeira, o que deverá ser corrigido com declaração nos autos **(CONDICIONANTE)**.

2.7. DA NECESSIDADE DE PARCELAR O OBJETO.

Como mencionado acima, o servidor responsável descreveu o objeto do procedimento. Assim, caracterizado o objeto, o gestor público deve se voltar à análise da viabilidade técnica e econômica do seu parcelamento, para efeito de licitação. Conforme o art. 23, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, face ao princípio da eficiência e no intuito de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, além da promoção do desenvolvimento nacional como objetivo das contratações públicas, sempre que a divisão do objeto licitado em parcelas for técnica e economicamente viável, o gestor público estará obrigado a ela proceder, de modo a melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e a ampliar a competitividade. Nesse exato sentido, os Acórdãos do TCU nº 137/2017- Plenário, 1965/2017-Plenário, 1988/2016 -Plenário, 839/2009-Plenário e, mesmo, a Súmula TCU nº 247/2010¹⁵.

Por outro lado, comprovada a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto da licitação, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global, devem apresentar incidência de BDI reduzido em relação à taxa aplicável aos demais itens. Conforme a Súmula TCU nº 253/2010¹⁶.

Assim, a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento das obras, serviços e compras por parte da Administração deve ser devidamente justificada, uma vez que a regra é o parcelamento, de forma a ampliar a competitividade do certame (Acórdão n. 336/2008 -TCU- Plenário). **(CONDICIONANTE)**

De todo modo, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador e suas justificativas, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico, em regra, é recomendar que tal justificativa efetivamente exista ou, se existente, seja mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

2.8. DO PROJETO EXECUTIVO.

¹⁵ SÚMULA TCU Nº 247: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

¹⁶ SÚMULA Nº 253/2010: "Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens."



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Como regra, o projeto básico não é suficiente para a instauração da licitação. Faz-se necessário também o projeto executivo, que determinará minuciosamente as condições de execução do objeto licitado, sendo uma garantia inafastável para o interesse coletivo, segundo Marçal Justen Filho¹⁷.

Não é na fase de execução que se corrige eventuais falhas existentes no projeto básico, visto que o objetivo do projeto executivo é totalmente diverso da finalidade daquele projeto. Enquanto a finalidade do projeto básico é a caracterização precisa do objeto a ser contratado, o projeto executivo, por sua vez, deve ser entendido como “o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT”. (Ac. n° 686/2010, Plenário, rel. Benjamin Zymler)

Esse Projeto Executivo, então, é um conjunto de informações técnicas necessárias e suficientes para a realização do empreendimento, contendo de forma clara, precisa e completa todas as indicações e detalhes construtivos para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras objeto do contrato.

O Projeto Executivo deverá apresentar todos os elementos necessários à realização do empreendimento, detalhando todas as interfaces dos sistemas e seus componentes. Além dos desenhos que representem todos os detalhes construtivos elaborados com base no Projeto Básico aprovado, o Projeto Executivo será constituído por um relatório técnico, contendo a revisão e complementação do memorial descritivo e do memorial de cálculo apresentados naquela etapa de desenvolvimento do projeto. Esse projeto conterà ainda a revisão do orçamento detalhado da execução dos serviços e obras, elaborado na etapa anterior, fundamentada no detalhamento e nos eventuais ajustes realizados no Projeto Básico.¹⁸ Acerca do tema, a Lei n° 8.666/93, no art. 7º.

É verdade que o §1º contempla exceção na sua parte final. Admite que a licitação seja fundada apenas no projeto básico, promovendo o desenvolvimento do projeto executivo contemporaneamente à execução das obras e serviços, quando estiverem presentes motivos relevantes.

Convém ressaltar, ainda, a Súmula n. 261/2010 do TCU: em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6, inciso IX, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

No caso em análise, não houve a apresentação de projeto executivo, nem mesmo foi estipulada a obrigação de confecção pela contratada com sua devida justificativa. Logo, necessária a manifestação da autoridade competente sobre a questão, lastreando sua posição na Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 008/2020. **(CONDICIONANTE)**

2.9. AUTORIZAÇÃO MOTIVADA PARA A CONTRATAÇÃO.

Outro elemento essencial do ato administrativo é a motivação, a qual, como visto, foi alçada a princípio administrativo. O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Edição. São Paulo: Editora Dialética, 2012, página 166.

¹⁸ Licitações e contratos. CGU. Mario Vinícius Claussen Spinelli e Vagner de Souza Luciano.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (Acórdão nº 1572/2010-TCU-Plenário / Acórdão n.738/2017-TCU-Plenário).

Deveras, o motivo constitui, conforme clássica doutrina, elemento ou pressuposto do ato administrativo. Raquel Melo Urbano de Carvalho¹⁹ o define como *“o evento do mundo empírico que permite ou exige a prática do ato administrativo. Trata-se do fato que serve de base concreta viabilizadora da conduta pública”*.

O motivo, portanto, é o pressuposto fático (suporte fático) do ato administrativo.

A motivação (justificativa) é a externalização do motivo e da fundamentação jurídica do ato, jungida que está a Administração Pública à legalidade estrita (submissão à lei). Assim, conclui a citada administrativista mineira²⁰, *“há motivação, portanto, quando o agente público explicita qual a situação fática que ensejou a realização daquele ato (pressuposto fático) e quais as normas lhe serviram de fundamento (pressuposto jurídico)”*. Em síntese, a motivação é a exteriorização do fato e do fundamento jurídico do ato administrativo.

Em termos práticos, a autorização motivada trata da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que autoriza ou determina a contratação, devendo ser explícita, clara e congruente (Lei nº 9.784/1999, art. 50). Nesse sentido, deverá conter, ao menos, a aprovação expressa do Projeto Básico, Termo de Referência ou instrumento equivalente e respectivos anexos, manifestando-se quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração. A motivação poderá ainda consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato, desde que esses atos atendam a, no mínimo, os requisitos descritos (Lei nº 9.784/1999, art. 50).

Nota-se nos autos (fls. 73-74) manifestação do Ilmo. Secretário Municipal de Infraestrutura que expressamente aprovou os documentos acostados pela equipe técnica da Secretaria. É escolhida a modalidade licitatória sem qualquer justificativa fundada. Quanto a argumentação apresentada, esta não atendeu aos preceitos legais, pois não se verificou apontamentos técnicos para a escolha, mas tão somente *“pela característica do objeto e pelo interesse público”*. Desta forma, entende-se pertinente o reforço técnico da justificativa apresentada (**CONDICIONANTE**).

Registre-se que não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais, conforme já se expôs. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa efetivamente exista ou, se existente, seja mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos

¹⁹ Curso de Direito Administrativo, 2ª edição, Salvador: JusPodivm, 2009, Pág. 392

²⁰ Ob. cit., pág. 394



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

estimados, contemplando, no que cabível os principais elementos que deverão ser previstos na justificativa apresentada no caso de contratações de serviços.

2.10. DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO.

Consta às fls. 84, cópia do Diário Oficial do Município, que dá publicidade ao Decreto nº 9.358/2022, de 27 de dezembro de 2022, ato de designação da Comissão Permanente de Licitação de CPL, nos termos do art. 38, III, da Lei nº 8.666/1993.

2.11. ANÁLISE EDITAL.

O edital é o ato convocatório da licitação e sua principal função é estabelecer as regras definidas para a realização do procedimento, as quais são de observância obrigatória, tanto pela Administração, quanto pelos licitantes. Nas sábias palavras de Hely Lopes Meirelles, o edital “é a lei interna da licitação”.

O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Passemos a análise alguns de seus pontos.

a) Modalidade Licitatória

As Leis Gerais de Licitações estabelecem seis modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, que estão conceituadas no art. 22, da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, da Lei nº 10.520/02, tendo cada uma das modalidades uma aplicação específica, de acordo com o valor do contrato ou seu objeto.

Saliente-se que é possível substituir uma modalidade licitatória por outra desde que a mais simples à mais rigorosa, tendo com critério o valor. Sendo assim, se para o caso concreto a lei exigir a tomada de preços é possível substituí-la pela concorrência que é mais rigorosa. Essa possibilidade está prevista no art. 23, §4º, da Lei de Licitações e dependerá de uma análise subjetiva do administrador, visando à proteção do interesse público.

Para obras e serviços de engenharia não comuns deve ser utilizada algumas das modalidades em razão do valor previstas na Lei nº 8.666/1993, devendo seguir os seguintes parâmetros com base no Decreto Federal nº 9.412/2018.

Estes valores deverão levar em consideração o dever de planejamento, tendo por base o princípio da anualidade, salvo serviços contínuos, que deve considerar os 60 meses (ON 10/09 AGU, Acórdão nº 235/2010 – 2ª Câmara do TCU), para não correr o risco de realizar o fracionamento do objeto da contratação, (Acórdão nº 2568/2010 1ª Câmara do TCU), que poderia levar a não realização de licitação ou a não adoção da modalidade adequada, podendo, inclusive, configurar o crime licitatório na forma do art. 89 da LGL e/ou improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429/1992.

Não confundir o fracionamento com o parcelamento da licitação (art. 23, §§1º e 2º, LGL), que é a regra a ser observada, na busca da ampliação de competitividade, conforme já tratado no item 2.7.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Desta forma, a modalidade concorrência, por ser a modalidade mais completa e segura, pode (e deve) ser sempre utilizada, para contratos de qualquer valor (art. 23, §§3º e 4º, da Lei nº 8.666/1993).

Continuando a análise do procedimento, a modalidade licitatória definida para a realização da contratação em exame foi a PREGÃO, conforme se observa no Edital de fls. 113-136 e na motivação do Gestor da Pasta de fls. 73-74.

b) Tipo de Licitação

Em atenção ao serviço a ser prestado, foi escolhido o tipo menor preço, em conformidade com os artigos 45 e 46 da Lei Geral de Licitações. Não havendo reparos neste ponto.

c) Regime de Execução

A distinção entre obras e serviços, sobretudo quando se trata de serviços de engenharia, rende ensejo a algumas dificuldades: o próprio Estatuto não faz distinção com clareza (art. 6º, I e II).

As condições básicas de contratação são as mesmas dos contratos de obras, havendo a necessidade de prévia programação através do projeto básico e do projeto executivo, devidamente chancelado pela autoridade competente.

O mesmo se pode dizer no que concerne aos regimes de execução. Segundo José dos Santos Carvalho Filho²¹, incidem também para os contratos de serviços os regimes da empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, empreitada integral e tarefa.

Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

I - execução direta;

II - execução indireta, nos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) empreitada por preço global;

b) empreitada por preço unitário;

c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) tarefa;

e) empreitada integral.

Parágrafo único. (Vetado).

Assim, para a análise do procedimento em tela, nos deteremos apenas nos regimes de empreitada por preço global e por preço unitário.

O que tipifica a empreitada por preço global é a fixação antecipada do custo da obra para a sua totalidade. Nesta modalidade de empreitada o julgamento das propostas se faz pela comparação dos preços finais de cada uma, independentemente dos preços unitários que as compõem.

Na empreitada por preço unitário se contrata a execução de unidades ou etapas de uma obra, por remuneração certa para essas frações ou partes do todo. Nessa modalidade de empreitada o preço é ajustado “por unidades”, sendo devido o pagamento ao término de cada etapa ou após a medição das unidades construídas.

Nesta modalidade de empreitada o julgamento das propostas é feito pelos menores preços unitários, admitindo-se, para facilitá-lo, a aplicação desses preços a quantidades estimadas, levando-se em

²¹ Manual de Direito Administrativo, 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 183.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

consideração, assim, um preço global também estimado, só para efeito de julgamento. Logo, distingue-se da empreitada por preço global pelo fato de em uma contratar-se a obra concluída, e na outra (por preço unitário) ajustar-se apenas o preço das frações ou partes da obra/serviço.

Na lição de Hely Lopes Meirelles²²:

Ambas objetivam a conclusão da obra, mas, enquanto na empreitada por preço global fixa-se antecipadamente o seu custo final, na empreitada por preço unitário o custo final resulta do que for realizado, medido e pago na base do preço unitário contratado.

É indispensável destacar que a questão da empreitada (por preço global ou por preço unitário) não tem qualquer relação com o critério de julgamento. É um erro grave reputar que, prevendo o edital que a empreitada será por preço unitário, o julgamento será feito por comparação dos ditos preços unitários. Independentemente da modalidade da empreitada, a proposta do licitante indica o valor por ele pretendido para executar o objeto. Para selecionar a proposta vencedora, tomar-se-á em vista o total proposto pelo licitante – não tendo cabimento selecionar o vencedor em vista de cada um dos preços unitários que compõem o custo de cada proposta.

Acerca do tema, destacamos a lição de Marçal Justen Filho²³:

Ressalte-se que a questão não tem nenhuma relação com a obrigatoriedade de exigência de preços unitários. A empreitada por preço global não elimina a necessidade de o edital exigir que o particular apresente a planilha demonstrativa de preços unitários. Mais ainda, é indispensável que o edital estabeleça os critérios de aceitabilidade de preços máximos e unitários. A planilha de preços unitários não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários, mas a verificar a sua seriedade e exequibilidade. (grifei)

Ainda, para uma melhor compreensão da matéria, colacionamos arestos do Tribunal de Contas da União.

A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários. Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, executadas mediante empreitada por preço global, apontara, dentre outras impropriedades, a adoção de critério de medição incompatível com o objeto real pretendido (serviço a serviço, como se a preço unitário fosse). Instada a justificar o achado, a Infraero argumentara que “a escolha do regime decorreu do disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 12.462/2011, que estabelece a empreitada global como preferencial”. Analisando o mérito, o relator destacou a existência “de certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar”. Exemplificou com os serviços de terraplenagem e reforma de edificação, para os quais, não obstante os cuidados no projeto básico para quantificar adequadamente os itens de serviço, “sempre haverá uma boa margem de indeterminação”. Consignou que “caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos”. Nesse sentido, considerando a forte indeterminação nas mensurações, “os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado”. Por essa razão, concluiu o relator, que “nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição”. E acrescentou que outra não pode ser a inteligência a ser extraída do art. 47 da Lei 8.666/93, ao correlacionar a adoção da modalidade de execução de empreitada por preço global ao “completo conhecimento do objeto da licitação”. Nesses termos, propôs a fixação de prazo para que a Infraero adotasse as providências a seu cargo para promover, junto à contratada, a alteração do regime de execução do empreendimento, notificando-a de que ***“a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem***

²² Licitação e Contrato Administrativo, 14ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 282.

²³ Ob. Cit., p. 136



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras". O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, estabeleceu, dentre outras medidas pontuais, prazo para que a estatal alterasse o regime de execução do empreendimento. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013. (grifo nosso)

Nas empreitadas por preço global, os editais devem especificar, de forma objetiva, as regras para as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93. Ainda no Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, em vista da adoção de regime inadequado de execução do empreendimento, o relator consignou que "o instrumento convocatório não objetivou a forma de como seriam medidas as etapas do empreendimento", o que levou a dificuldades significativas na execução contratual. Destacou que "em face do vácuo contratual, as medições começaram a ser realizadas serviço a serviço; quantidade a quantidade; como se preço unitário fosse. Na prática, a obra está sendo executada por regime por empreitada por preço unitário". Nesse passo, propôs o relator, além da fixação de prazo para que a Infraero adotasse providências para promover a modificação formal do regime de execução do empreendimento, a expedição de notificação à estatal de que, nas empreitadas por preço global, "os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93". O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, expediu, dentre outras medidas, a notificação sugerida. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.

A utilização da empreitada por preço global para objetos com imprecisão intrínseca de quantitativos deve ser justificada no processo, em termos técnicos, econômicos ou outros devidamente motivados. Ao apreciar estudo sobre o regime de empreitada por preço global, desenvolvido por unidade técnica especializada do TCU com vistas a uniformizar procedimentos de fiscalização e apresentar diretrizes sobre o tema, o relator da matéria enfrentou várias questões pertinentes e essenciais à aplicação do instituto, assim como à fiscalização exercida pelo Tribunal. Dentre elas, destaca-se, em primeiro lugar, a necessária motivação para a escolha do regime de execução indireta do objeto. Para o relator, uma vez assentado na legislação, na doutrina e na jurisprudência que "em empreendimentos carregados de incertezas, as empreitadas globais, em regra, não se fazem vantajosas" situações em que "é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição", faz-se importante que as fiscalizações do TCU atentem para a devida motivação da escolha do regime de execução contratual pelo gestor. Nesse sentido, o Tribunal expediu orientação às suas unidades técnicas para, em fiscalizações de obras e serviços de engenharia executados sob o regime de empreitada por preço global, observarem que "nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, ... , se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas". Acórdão 1977/2013-Plenário, TC 044.312/2012-1, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.

A verificação dos preços unitários de orçamento base para licitação de obra pública sob o regime de execução de empreitada por preço unitário não admite compensações entre sobrepreços e subpreços de seus itens. Representação de secretário do Tribunal especializada na fiscalização de obras apontou possíveis irregularidades no edital da Concorrência 1/2012 – TRE/RJ, lançado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro para contratação das obras de construção do edifício-sede desse órgão, do tipo menor preço. O regime de execução previsto é o de empreitada por preço unitário. Foram identificados indícios de: I) falhas no projeto básico; II) sobrepreço no orçamento base da licitação, III) inexistência de licença ambiental prévia; IV) restrição à competitividade decorrente de excessivas exigências técnicas para habilitação. Em face dessas ocorrências, a relatora determinou a suspensão cautelar do certame e a oitiva do TRE/RJ. Ao examinar os elementos apresentados por aquele órgão, a unidade técnica considerou subsistirem os vícios apurados. Destaque-se, entre elas, a irregularidade do orçamento base da licitação, que resultou em sobrepreço de quase 9% em relação ao valor do orçamento de referência. A unidade técnica ressaltou, a esse respeito, que: "A metodologia foi baseada no critério de aceitabilidade de preços unitários, que possui como característica determinante a não admissão de compensação de sobrepreços unitários de alguns serviços com subpreços unitários de outros". A relatora endossou tal entendimento. Observou, a esse respeito, que, "na fase licitatória, essa sistemática de verificação dos



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

preços consagra a exigência das leis de diretrizes orçamentárias de que as tabelas referenciais, notadamente Sicro e Sinapi, sejam os preços máximos adotados pela Administração Pública em suas licitações”. Acrescentou que tal metodologia harmoniza-se com o entendimento fixado na Súmula 259 do Tribunal, que sinaliza ser “obrigação do gestor fixar critério de aceitabilidade de preços unitários”. O TRE/RJ, posteriormente a remessa dos referidos esclarecimentos ao TCU, decidiu anular a Concorrência 1/2012 e informou que a republicação do certame se dará de forma a sanear as inconsistências apontadas na representação. O Tribunal, então, ao acolher proposta da relatora decidiu: “determinar à 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras que acompanhe a publicação do novo edital para construção do edifício-sede do TRE/RJ”. Acórdão n.º 2086/2012-Plenário, TC- 017.008/2012-3, rel. Min. Ana Arraes, 8.8.2012.

In casu, compulsando os autos, observa-se que o regime de execução do contrato adotado pela Administração, qual seja o de regime por menor preço global.

Entretanto, por se tratar de questões extremamente técnicas, que não dizem respeito à Assessoria Jurídica, a PLCC/PGM limita-se a exigir a apresentação de nova justificativa técnica pela equipe técnica responsável para a adoção do regime de execução pretendido com base nas considerações contidas neste item do parecer, constando a declaração expressa de que atendeu aos termos do Acórdão 1978/2013-Plenário do TCU (**CONCIONANTE**).

Ademais, seguindo entendimento do TCU, é necessária a justificativa do Gestor no que diz respeito a escolha do regime de execução, conforme Acórdão nº 1.977/2013 do seu Plenário: “9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/1999” (**CONDICIONANTE**).

d) Cláusulas do Edital²⁴

Passamos agora a análise do Edital de fls. 113-136:

CLÁUSULA	SITUAÇÃO
1. No preâmbulo:	
– o número de ordem em série anual;	Atendido
– o nome da repartição interessada e de seu setor;	Atendido
– a modalidade de licitação, o regime de execução e o tipo da licitação;	Atendido em parte
– a menção de que a licitação será regida pela Lei n.º 8.666/93 e legislação relacionada;	Atendido
– local, dia e hora para recebimento da documentação e da proposta e para abertura dos envelopes	Atendido
2. O objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;	Atendido
3. Prazos e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, para execução do contrato e entrega do objeto da licitação;	Atendido
4. Sanções para o caso de inadimplemento;	Atendido
5. Local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;	Atendido
6. Se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital e o local onde possa ser examinado e adquirido;	Não Atendido
7. Condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas;	Atendido
8. Previsões sobre o BDI:	
- de que “as empresas sujeitas ao regime de tributação de incidência não cumulativa de PIS e COFINS apresentem demonstrativo de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003,	Não Atendido

²⁴ SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. LUCIANO, Vagner de Souza. Licitações e Contratos. Controladoria Geral da União-CGU. Disponível no site http://www.ifsertao-pe.edu.br/reitoria/images/licitacoes/apostila_de_licitacoes_e_contratos_administrativos%20cgu.pdf. Acesso em 31 de outubro de 2013.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária (Acórdão nº. 2.622/2013-TCU-Plenário)	
- de que “as empresas licitantes optantes pelo Simples Nacional apresentem os percentuais de ISS, PIS, e COFINS discriminados na composição do BDI que sejam compatíveis com as alíquotas a que a empresa está obrigada a recolher, previstas no Anexo IV da Lei Complementar nº.123/2006, bem como que a composição de encargos sociais não inclua os gastos relativos às contribuições que essas empresas estão dispensadas de recolhimento (Sesi, Senai, Sebrae etc), conforme dispõe o art. 13, §3º, da referida Lei Complementar” (Acórdão nº. 2.622/2013-TCU-Plenário)	Não Atendido
- exigência da incidência da taxa de BDI especificada no orçamento-base da licitação para os serviços novos incluídos por meio de aditivos contratuais, caso aconteça, sempre que a taxa de BDI adotada pela contratada for injustificadamente elevada (Acórdão nº. 2.622/2013-TCU-Plenário).	Não Atendido
9. Critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;	Atendido
10. Locais, horários e códigos de acesso aos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;	Atendido
11. Condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;	Não observado
12. O critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto com relação a inexistência de preços;	Não Atendido
13. Critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;	Não Atendido
14. Limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;	Não Atendido
15. Condições de pagamento, prevendo:	
- prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;	Não Atendido
- cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;	Não Atendido
- critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;	Não Atendido
- compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;	Não Atendido
- exigência de seguros, quando for o caso;	Atendido
16. Instruções e normas para recursos;	Atendido
17. Condições de recebimento do objeto da licitação;	Atendido
18. Outras indicações específicas ou peculiares da licitação;	Atendido
9. Anexos do edital, quando for o caso.	Atendido

Portanto, após ajustamentos quanto aos itens sinalados como “**não atendido**” ou “**atendido em parte**” (ou justificativas cabíveis), o edital se encontrará dentro das especificações legais (**CONDICIONANTE**).

Cabe dizer, após a análise dos pontos lançados neste parecer, a Administração deverá obrigatoriamente revisar o Edital e seus anexos, com o fito de verificar e sanar eventuais incompatibilidades.

2.12. ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO.

PLCC/PGM
plcc@pgm.maceio.al.gov.br
 (82) 3312-5180



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Passamos agora a minuta do contrato seguindo os termos do artigo 55 da LGL, que estabelece cláusulas mínimas para o contrato administrativo, vejamos:

ITEM	SITUAÇÃO
Número dos autos do processo administrativo; indicação do procedimento licitatório; especificação dos contratantes; legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	Atendido
A vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou não exigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;	Atendido
O objeto e seus elementos característicos (descrição, unidade de medida, material, serviços e quantidade solicitada);	Não Atendido
O regime de execução ou a forma de fornecimento;	Atendido em parte
O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Não Atendido
O preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	Atendido em parte
Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	Não Atendido
As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas ²⁵ ;	Não Atendido
Os direitos e as responsabilidades das partes;	Atendido
A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;	Atendido
A responsabilidade exclusiva do contratado pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no contrato, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência do contratado em relação aos referidos pagamentos, os ônus incidentes sobre o objeto contratual ou os danos decorrentes de restrição à sua execução;	Atendido em parte
A obrigação do contratado de conceder livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, bem como dos órgãos de controle interno e externo, aos processos, documentos, informações, registros contábeis e locais de execução referentes ao objeto contratado, inclusive nos casos em que a instituição financeira oficial não controlada pela União faça a gestão da conta bancária específica do Convênio;	Não Atendido
A responsabilidade exclusiva pela qualidade das obras, materiais e serviços executados/fornecidos é da empresa contratada, inclusive a promoção de readequações, sempre que detectadas impropriedades que possam comprometer a execução do objeto	Não Atendido
Indicação do Gestor e/ou Fiscal do contrato e da obra, quando for o caso;	Atendido em parte
As penalidades cabíveis e os valores das multas;	Não Atendido
Os casos de rescisão;	Atendido
O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da lei nº 8.666/93;	Atendido
As condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	Prejudicado
Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta lei.	Atendido

Portanto, após ajustamentos quanto aos itens sinalados como “**não atendido**” ou “**atendido em parte**” (ou justificativas cabíveis), a minuta de contrato se encontrará dentro das especificações legais (**CONDICIONANTE**).

Cabe dizer, após a análise dos pontos lançados neste parecer, a Administração deverá obrigatoriamente revisar o contrato, com o fito de verificar e sanar eventuais incompatibilidades.

²⁵ Jurisprudências do TCU: Acórdão 859/2006 Plenário (Sumário); Acórdão 265/2010 Plenário; Acórdão 3046/2009 Plenário; Acórdão 1573/2008 Plenário.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

2.13. DA NECESSIDADE DE PUBLICIDADE.

Para assegurar uma maior lisura nestes procedimentos, em atendimento ao princípio da publicidade, norteador de toda a Administração Pública, necessário se faz a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação, se couber. No caso de haver verba estadual ou federal envolvida, necessário ainda a publicação nos diários oficiais dos respectivos entes.

Ainda, considerando os avanços tecnológicos atuais, a necessidade de implementação de uma boa governança pública, em obediência ao princípio da publicidade e ao dever de transparência, recomenda-se a publicação no Portal da Transparência do Município de Maceió de todos os atos relativos ao procedimento licitatório e à consequente contratação em questão, disponibilizando todos os documentos necessários ao acompanhamento da sua formalização e execução, ressalvados aqueles que devam ser mantidos em sigilo de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

3. CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto, dada a urgência da matéria, com base no artigo 69, §3º da Lei Delegada nº 02/2014, tendo em vista a Lei nº 8.666/93, da análise da referida Minuta de Edital de Concorrência Pública e seus anexos, vem esta Procuradoria-Geral do Município **informar a Vossa Senhoria a POSSIBILIDADE CONDICIONADA do procedimento de licitação para contratação de empresa de engenharia para execução das obras de proteção de taludes e barreiras com revestimento em geocomposto de PVC, com cobertura de proteção mecânica executada em chapisco jateado de cimento e areia, no traço 1:3, para a prevenção de erosão, incluindo preparação, limpeza, remoção e destinação final dos entulhos, com fornecimento de materiais e disponibilização de equipamentos e mão de obra necessária a perfeita execução dos serviços**, *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, nos termos da fundamentação supra.*

Registre-se que a PLCC/PGM emite pareceres condicionados com o único objetivo de imprimir uma maior celeridade nestes procedimentos, em obediência ao princípio da eficiência e com autorização no art. 69, §3º, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014). Assim, compete exclusivamente à Secretaria interessada proceder com as correções, seguindo as orientações deste parecer e das minutas chanceladas, bem como o respeito à toda legislação e jurisprudência inerente à matéria.

Ressalta-se, não caber a esta Procuradoria a valoração da documentação coligida, a pretexto de sugerir a decisão administrativa a ser adotada, sob pena de se imiscuir no próprio mérito do ato administrativo. Além disso, ressalta-se que não possui esta Procuradoria Especializada expertise técnica em engenharia.

É o parecer, salvo melhor juízo da autoridade competente.

A exigência do §2º do artigo 57 da Lei Delegada nº 02/2014 está suprida em função da assinatura deste parecer pelo Procurador-Chefe desta especializada.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Sejam os presentes autos remetidos à **SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA**, para conhecimento e providências pertinentes ao feito.

Maceió, 07 de fevereiro de 2023.

JOSÉ CAVALCANTI DE BARROS FILHO
PROCURADOR CHEFE DA PLCC – MATRÍCULA Nº 14963-2